



Voldoet het huidige milieubestursrecht?

De meeste milieuregels zijn te vinden in het bestuursrecht. Maar steeds vaker stappen burgers en organisaties naar de civiele rechter om milieudoelen af te dwingen. Schiet het milieubestursrecht te kort?

Het milieurecht is een functioneel rechtsgebied dat te vinden is in het bestuursrecht, strafrecht en privaatrecht. Het bestuursrechtelijke deel is het meest omvangrijk en fundamenteel. Het milieubestursrecht bevat milieuregels die de overheid heeft opgelegd aan burgers en vooral aan bedrijven. Die regels gaan bijvoorbeeld over emissies van gevaarlijke stoffen of broeikasgassen, bodembescherming, lozingen in het water of een veilige verwerking van afval. De overheid controleert of bedrijven die regels naleven, en legt sancties op als bedrijven dat niet doen.

Recente trends laten zien dat het milieu steeds meer in andere rechtsgebieden aandacht krijgt. Belangenorganisaties proberen bij de civiele rechter milieudoelen af te dwingen, en niet alleen bij de bestuursrechter. Daarnaast zoeken bestuursorganen soms de grenzen van het milieurecht op bij de eisen die zij stellen aan bedrijven. Ook zien wij dat het milieu meer aandacht krijgt in het ondernemingsrecht en het financiële verslaggevingsrecht. Wij denken dat deze trends, die we hieronder beschrijven, in elk geval deels zijn te verklaren doordat het milieubestursrecht blijkbaar niet voor alle stakeholders ambitieus genoeg is.

De rol van het (Europese) milieubestursrecht

Veel regels van milieurecht zijn bestuursrecht. Daarmee stelt de overheid regels aan bedrijven voor hun milieu-impact. Bedrijven moeten bijvoorbeeld een vergunning hebben voor activiteiten met een grote milieu-impact, of er gelden algemene regels voor hun milieu-impact.

Een belangrijk deel van het in Nederland geldende milieurecht komt uit de Europese Unie, en dat is al tientallen jaren het geval. Voorbeelden zijn de milieueffectrapportage, het natuurbeschermingsrecht, regels voor gevaarlijke stoffen, externe veiligheid van bedrijven, afvalrecht en regels voor 'IPCC-installaties': bepaalde categorieën bedrijven met een grote milieu-impact. Die bedrijven moeten de 'best beschikbare technieken' toepassen, die op Europees niveau worden vastgesteld. Ook het emissiehandelssysteem is Europees. In dit systeem moeten bedrijven met een grote CO₂-uitstoot emissierechten kopen voor hun uitstoot.

Ook in de laatste jaren zijn er veel Europese wetgevingsinitiatieven op het gebied van duurzaamheid. De Commissie van de Europese Unie is een aanjager van ambitieus milieubestursrecht. In 2021 kondigde de Commissie het *Fit for 55*-maat-

regelenpakket aan, dat moet leiden tot een 55% reductie van broeikasgassen in 2030. Voorbeelden zijn een strenger emissiehandelssysteem en een koolstofheffing aan de grens, waardoor de prijs van bepaalde geïmporteerde producten zal stijgen. Een ander recent voorbeeld is het *Sustainable Products Initiative* van maart 2022. Onder dit nieuwe wetgevingsinitiatief stelt de Commissie duurzaamheidseisen aan producten. Dat kan gaan over (bijna) elk denkbaar duurzaamheidsaspect van producten, zoals herbruikbaarheid, energie-efficiëntie en grondstoffenefficiëntie. Een ander voorbeeld is de voorgestelde aanpassing van de richtlijn industriële emissies. Daardoor zullen vergunningen en algemene regels voor bedrijven met een grote milieu-impact strenger worden en meer verplichtingen bevatten, zoals de monitoring van milieuprestaties. Als *Fit for 55* en het *Sustainable Products Initiative* in de voorgestelde vorm worden

'De nieuwe voorstellen van de Europese Commissie zijn ambitieus'

Foto: iStock/Petmat



vastgesteld, dragen zij flink bij aan duurzaamheid in Europa. Maar zover is het nog niet. De Commissie zet erop in dat de wijzigingen aan het emissiehandelssysteem uit het *Fit for 55* pakket op 31 december 2023 gaan gelden. Voor het *Sustainable Products Initiative* is de verwachting dat tussen 2024 en 2030 geleidelijk telkens voor meer productgroepen regels zullen gelden.

Civiele claims bij uitblijven ambitieus milieubestursrecht

De nieuwe voorstellen van de Commissie zijn ambitieus en kunnen leiden tot nieuwe regels die bindend zijn voor burgers en bedrijven. In de jaren hiervoor werd het (Europese) milieubestursrecht waarschijnlijk door bepaalde belangengroepen als minder ambitieus ervaren. Dat verklaart mogelijk dat zij bij de civiele rechter milieudoelen probeerden af te dwingen. Bekende voorbeelden zijn het Urgenda-arrest en de Shell-uitspraak van de rechtbank Den

Haag uit 2021. In de Urgenda-procedures beval in eerste instantie de rechtbank Den Haag de Staat (Nederland) om de CO₂-uitstoot in 2020 met minimaal 25% terug te brengen ten opzichte van 1990. Deze uitspraak is in stand gebleven na hoger beroep bij het gerechtshof en cassatie bij de Hoge Raad. De Hoge Raad oordeelde dat dit bevel tot reductie gebaseerd kon worden op het recht op leven en het recht op woning en privéleven, zoals die zijn vastgelegd in het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens.

In de Shell-uitspraak beveelt de rechtbank Shell om het jaarlijks volume van alle aan de producten verbonden CO₂-emissies met netto 45% te verminderen in 2030 ten opzichte van 2019. De eiser, Milieudefensie, baseerde de claim op de 'ongeschreven zorgvuldigheidsnorm' uit het civiele aansprakelijkheidsrecht. Die norm houdt in dat Shell bij het beleid 'de in het maatschappelijk verkeer vereiste zorgvuldigheid in acht moet nemen.' De rechtbank stelt vast dat Shell wel beleid heeft voor

CO₂-reductie, maar vindt dat niet concreet genoeg en te veel gericht op de lange termijn. Volgens de rechtbank miskent Shell haar eigen verantwoordelijkheid door maatschappelijke ontwikkelingen af te wachten en geen actief reductiebeleid te voeren. In het Urgenda-arrest en de Shell-uitspraak worden klimaatclaims gebaseerd op algemene normen zoals het recht op leven en de maatschappelijke zorgvuldigheid. Deze normen verschillen duidelijk van de vaak specifieke en concrete milieunormen uit het bestursrecht, die de wetgever vaak gericht en met een doel vaststelt. Mogelijk hebben belangengroepen vanwege een gebrek aan concrete en afdwingbare milieunormen hun claims gebaseerd op deze algemene normen met een brede strekking.

Ook bestuursorganen zoeken grenzen op

Maar niet alleen belangenorganisaties zoeken naar een ruime invulling van de

bestaande wetten. Ook Nederlandse bestuursorganen doen dat in bepaalde gevallen. Een voorbeeld is het Schone Lucht Akkoord (SLA) tussen de rijksoverheid, een groot aantal provincies en gemeenten. Dit akkoord bevat maatregelen om de luchtkwaliteit in Nederland te verbeteren. Wij vragen ons af of al deze maatregelen een basis hebben in het recht. Wij noemden eerder al dat bepaalde grote bedrijven de beste beschikbare technieken moeten toepassen. Die geven vaak bandbreedtes voor toegestane emissies. Uit een notitie die is gebaseerd op het SLA blijkt dat de aangesloten overheden binnen deze bandbreedte zo streng mogelijk willen vergunnen. Het is vraag of dat kan geleid op de rechtspraak. Die bepaalt namelijk dat emissies binnen de bandbreedte van de beste beschikbare technieken toegestaan zijn.

Een ander voorbeeld van bestuursorganen die grenzen opzoeken zijn *potentieel* zeer zorgwekkende stoffen (ZZS), is een bepaalde categorie gevaarlijke stoffen. Het gebruik daarvan is gereguleerd in Europees en Nederlands recht. In Nederlandse algemene regels geldt bijvoorbeeld een minimalisatieverplichting voor emissies van ZZS naar de lucht. Die houdt in dat bedrijven emissies van ZZS naar de lucht moeten voorkomen of, als dat niet mogelijk is, tot een minimum moeten beperken. Nederlandse overheden voeren nu beleid met vergelijkbare verplichtingen voor stoffen die *potentieel* ZZS zijn. De vraag is of dat gerechtvaardigd is, aangezien niet vaststaat dat deze stoffen dezelfde gevaarlijke eigenschappen hebben als ZZS.

Andere bronnen van milieurecht

Het milieu begint ook een rol te spelen in andere rechtsgebieden. In 2021 is in Nederland een initiatiefwetsvoorstel ingediend voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het voorstel bevat een zorgplicht voor iedere onderneming. Het geeft ook regels voor bepaalde ondernemingen om zorgvuldigheid in productieketens te betrachten om schending van onder andere het milieu tegen te gaan. Bedrijven moeten milieuschade voorkomen. De precieze strekking van deze plichten op het punt het milieu is echter niet duidelijk. Het is overi-



gens nog niet zeker of dit wetsvoorstel ook wet zal worden.

Het milieu wordt ook belangrijker in wetgeving gericht tot de financiële sector.

Europese wetten moeten duurzame financiering stimuleren. Een voorbeeld is de *Sustainable Finance Disclosure Regulation*. Die verplicht financiële instellingen om informatie te publiceren over onder meer duurzaamheidsrisico's, de mate van duurzaamheid van hun producten en hoe duurzaamheid is geïntegreerd in het beleid. Volgens de Taxonomieverordening, ook een Europese wet, moeten financiële instellingen en beursgenoteerde bedrijven publiceren over de duurzaamheid van hun activiteiten. De Taxonomieverordening geeft ook criteria om te bepalen of een economische activiteit ecologisch duurzaam is. Hierdoor kan de mate waarin een belegging ecologisch duurzaam is worden vastgesteld. Dit is dus geen directe plicht om duurzame investeringen te doen, maar beleggers kunnen bedrijven hier wel op beoordelen. Ook binnen het ondernemingsrecht en het financiële verslaggevingsrecht speelt het milieu dus steeds meer een rol.

Voldoet het milieubestuurrecht (nog) wel?

In de afgelopen jaren sloot het milieubestuurrecht blijkbaar niet altijd aan bij de wensen van belanghebbenden en bestuursorganen. Zorgen voor het milieu liggen

vermoedelijk aan de basis van klimaatclaims in civiele procedures en (te) strenge eisen van overheden op bepaalde onderwerpen. Op dit moment is duurzaamheid met name een thema en plicht voor grote bedrijven in het kader van financiële verslaggeving, waarbij die normen voor de betrokken bedrijven nog niet altijd even duidelijk zijn. Ook de invulling die civiele rechters aan bepaalde bestaande rechten hebben gegeven was naar onze mening niet altijd goed te voorspellen voor bedrijven. Wij zien en verwachten dat er de komende jaren, in de aanloop naar 2030, concrete en strenge(re) regels gaan gelden voor milieueffecten van bedrijven. Die regels komen grotendeels vanuit de EU, en aanvullend daarop uit Nederland. Wij denken dat die regels aanzienlijk kunnen bijdragen aan het behalen van milieudoelen, zoals het Europese doel van 55% minder emissies in 2030. Voor bedrijven en overheden is het belangrijk om deze ontwikkelingen nauwlettend te volgen. Wij denken dat duidelijke (Europese) wetten uiteindelijk zullen bijdragen aan een meer voorspelbaar milieurecht. Het bestuursrecht zou dus weer een centrale rol kunnen innemen. Dat zou moeten leiden tot een milieu(bestuurs)recht dat bijdraagt aan klimaatdoelen, en werkbaar en voorspelbaar is voor bedrijven en overheden. Mogelijk leidt dat ook tot een vermindering van civiele claims.